

# Die Wirksamkeit von Vernehmlassungseingaben

**Martin Senti/Martina Schläpfer** | *Im Auftrag der Eidg. Kommission für Frauenfragen (EKF) wurde in einer Studie analysiert, wie wirksam Vernehmlassungseingaben, insbesondere diejenigen der EKF sind. Untersucht wurde vor allem, wie die Stellungnahmen im vorparlamentarischen Verfahren berücksichtigt werden und welche Bedingungen dazu führen, dass eine Eingabe eine bessere oder schlechtere Resonanz erfährt.*

## 1 Einleitung

### 1.1 Die Resonanz von Vernehmlassungseingaben

Die vielfach kritisierte Ausdifferenzierung der vorparlamentarischen Entscheidungsfindungsstruktur in der Schweizer Politik wird insbesondere mit dem Instrument des fakultativen Gesetzesreferendums in Verbindung gebracht (Neidhart 1970). Die Kritik geht vor allem dahin, dass das Vernehmlassungsverfahren einen «schleichenden Funktionswechsel» erfahren habe, von der rein konsultativen Einholung von milizmässig genutztem Sachverstand hin zu einer «vorgezogenen plebiszitären Veranstaltung zum Abtasten der politischen Marktchance für ein Gesetzgebungsvorhaben» (Klöti 1987). Es wird kritisiert, dass durch die Vorverlegung politischer Grundsatzentscheidungen auf den vorparlamentarischen Prozess einerseits das Parlament entmachtet werde und andererseits die Möglichkeiten der politischen Einflussnahme im Vorfeld der Parlamentsdebatte durch Interessengruppen sehr ungleich verteilt seien (Stichwort Referendumsfähigkeit). Auch die zunehmende Zahl eingeleiteter Vernehmlassungsverfahren selbst für wenig relevante oder rein technische Fragen wird häufig kritisiert. Gemäss einer von der Bundeskanzlei veröffentlichten Liste wurden im Jahr 2000 insgesamt 30 Vernehmlassungsverfahren durchgeführt, 2001 waren es 34, im Jahr 2002 deren 16 und 2003 wiederum insgesamt 36, davon wurden 6 auf Stufe Departement eingeleitet. Für Verbände und Organisationen mit knapp bemessenen Ressourcen bringt dies einen oft nur schwer zu bewältigenden Aufwand mit sich. Es ist denn auch ein Trend festzustellen, dass sich Adressaten zwecks gemeinsamer Eingabe von Stellungnahmen zu eigentlichen «Vernehmlassungskartellen» zusammenschliessen.<sup>1</sup>

Angesichts dieser quantitativen Entwicklung der eingeleiteten Vernehmlassungsverfahren und einer grundlegenden Skepsis ob der Wirksamkeit der eigenen Stellungnahmen hat die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen (EKF)<sup>2</sup> eine Studie in Auftrag gegeben, um die Effektivität ihrer eigenen Vernehmlassungstätigkeit zu prüfen: Wie werden die Stel-

lungnahmen der EKF im vorparlamentarischen Verfahren berücksichtigt, und welches sind die Bedingungen, die eine bessere oder schlechtere Resonanz herbeiführen?<sup>3</sup> Eine Evaluation der Wirksamkeit von Vernehmlassungseingaben einer einzelnen Organisation ist auf Grund des informellen Charakters des vorparlamentarischen Entscheidungsprozesses sowie der grossen Zahl sich teilweise inhaltlich deckender Stellungnahmen kaum zu leisten. Und so sind denn auch Vernehmlassungsergebnisse ein zwar häufig und dankbar benutztes Instrument in der Politikfeldforschung, doch fehlt es bisher weitgehend an empirischen Analysen über das Instrument selber. Hinweise über das Verfahren, seine vielfältigen Funktionen und zur Kritik finden sich in erster Linie in staats- und verwaltungsrechtlichen Schriften und Gutachten (vgl. LeGes 1997/2 sowie ausführliche Literaturangaben bei Blaser, 2003). So entspricht denn auch die Auftragsstudie für die EKF weniger einer eigentlichen Evaluationsanalyse, sondern eher einer Resonanzstudie: Wie werden die Stellungnahmen der EKF im Politikformulierungsprozess beachtet, und unter welchen Umständen finden Positionen der Kommission auch Eingang in einen Gesetzesentwurf.

## **1.2 Die Stellungnahmen der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen**

Die EKF hat seit ihrer Einsetzung 1976 insgesamt 91 Stellungnahmen zuhanden der Bundesbehörden verfasst (Stand Mai 2003). Von diesen Stellungnahmen wurden 70 im Rahmen ordentlicher Vernehmlassungsverfahren eingegeben. Diese 70 Stellungnahmen bilden die Grundgesamtheit der hier vorgestellten Studie. Von ihnen wurden 20 Vernehmlassungseingaben für die Resonanzanalyse ausgewählt. Die Auswahlkriterien für die Stichprobe lauteten wie folgt: Erstens wurden auf Grund der Vergleichbarkeit und der Untersuchungsanlage nur Vernehmlassungen zu konkreten Rechtsetzungsprojekten (Initiativen, Gesetzgebungen und Gesetzesrevisionen) herangezogen. Zweitens sollte der Untersuchungszeitraum die gesamte Tätigkeit der Kommission umfassen, um allenfalls Hinweise auf Änderungen in der Beachtung der EKF-Eingaben über die Zeit zu erfassen. Drittens wurde darauf geachtet, materiell die gesamte Breite gleichstellungspolitisch relevanter Themenbereiche abzudecken. Die untersuchten Entscheidungsprozesse umfassen gesellschaftspolitische Themen (Ehe, Familie, Sexualität, politische Mitbestimmung), sozialversicherungsrechtliche und gesundheitspolitische Themen (AHV, BVG, Mutterschaftsversicherung, Krankenversicherung) wie auch arbeitsrechtliche Fragen (Sonderschutzbestimmungen, Antidiskriminierungsgesetzgebung usw.).

In der quantitativ und qualitativ ausgerichteten Dokumentenanalyse der 70 EKF-Positionsbezüge zwischen 1977 und 2001 wurde überprüft, inwieweit diese Positionsbezüge jeweils in die Zusammenfassungen der Vernehmlassungsergebnisse aufgenommen wurden, in welchem Ausmass sie in Gesetzes- und Revisionsentwürfe eingingen, und schliesslich auch, inwieweit sie am Ende des Politikformulierungsprozesses in verabschiedete Gesetze eingingen. Für den vorparlamentarischen Prozess wurden dabei formale Kriterien des Verfahrens sowie auch die konkreten Akteurkonstellationen systematisch erfasst, um Hinweise auf mögliche Kriterien zu erhalten, die eine bessere bzw. schlechtere Resonanz der EKF-Eingaben herbeiführen.

## **2 Die Resonanz der EKF-Eingaben im Überblick**

### **2.1 Die Beachtung der EKF-Stellungnahmen in den Ergebnisberichten**

Die Zusammenstellungen der Vernehmlassungsergebnisse (Ergebnisberichte) durch die Bundesbehörden erfolgten in der Untersuchungsperiode zwischen 1977 und 2001 teils durch wortgetreue und ungekürzte Wiedergaben aller Stellungnahmen, teils nur durch kurze Zusammenfassungen, die den Inhalt der Eingaben lediglich sinngemäss wiedergeben und die wichtigsten Positionen der Stellungnehmenden darlegen. Zwischen diesen zwei Endpunkten gab es alle möglichen Zwischenformen. Hinsichtlich der untersuchten 20 Eingaben der EKF wurde ein knappes Drittel vollumfänglich in den Ergebnisberichten berücksichtigt, das heisst die inhaltlichen Forderungen wurden ausdrücklich aufgeführt und die Kommission wurde namentlich erwähnt. Ein weiteres, knappes Drittel der Zusammenstellungen nimmt die Forderungen der EKF nur teilweise auf, und in einem letzten Drittel der Fälle werden die Stellungnahmen der EKF nur sehr marginal oder gar nicht berücksichtigt.<sup>4</sup>

Eine quantitative Auswertung der Ergebnisberichte (Tabelle 1) zeigt bei den untersuchten 20 Fällen eine mittlere Berücksichtigung der einzelnen Forderungen der EKF von rund 60 Prozent. Die qualitative Auswertung zeigt dabei, dass die Stellungnahmen der EKF zwar unterschiedlich ausführlich, in der Wiedergabe der Positionen aber immer korrekt aufgeführt wurden. Es konnte in keinem Fall eine Verzerrung oder Fehlinterpretation der Stellungnahmen der EKF festgestellt werden. Weder hinsichtlich einer Kontrolle der Resonanz über die Zeit (Jahr der Eingabe) noch hinsichtlich der jeweiligen *Zuständigkeit* innerhalb der Bundesverwaltung (Departement, Bundesamt)

lassen sich in dieser summarischen Betrachtung systematische Unterschiede in der Berücksichtigung der EKF-Eingaben feststellen. Für die untersuchten Gesetzesvorlagen mit gleichstellungspolitischem Gehalt waren dabei in der Mehrheit der Fälle das EJPD und das EDI zuständig.

*Tabelle 1:*

*Beachtung der Anträge der EKF in den Zusammenstellungen der Vernehmlassungsergebnisse bei 20 Vorlagen (1977-2001)*

<i>Gegenstand und Jahr der Vernehmlassung</i>	<i>BA</i>	<i>tot.</i>	<i>Eing.</i>	<i>Antr.</i>	<i>Re s.</i>	<i>%</i>
1) Gewalt gegen Frauen	2001 BJ	78	+	12	1	8
2) Rev. BG über politische Rechte	2001 BK	41	-	8	7	88
3) Revision OR (Mutterschaft)	2001 BJ	81	-	8	8	100
4) Ehepaar und Familienbesteuerung	2000 ESTV	80	+	18	6	33
5) Gleichgeschlechtliche Paare	1999 BJ	23	+	18	18	100
6) 11. AHV-Revision	1998 BSV	13	+	21	16	76
7) 1. BVG-Revision	1998 BSV	12	+	8	5	63
8) Sexualstrafrecht	1998 BJ	64	+	4	4	100
9) Frauenmindestquote für NR	1998 SPK	45	-	7	4	57
10) Fristenregelung	1997 BJ	21	+	11	11	100
11) Familienname der Ehegatten	1997 BJ	67	+	12	12	100
12) Mutterschaftsversicherung	1994 BSV	12	+	24	15	63
13) Scheidungsrecht	1992 BJ	15	+	51	50	98
14) Gleichstellungsgesetz	1991 BJ	11	+	15	15	100
15) Freizügigkeitsgesetz	1991 BJ	86	-	8	0	0
16) Opferhilfegesetz	1988 BJ	86	+	14	5	36
17) Bürgerrecht	1986 BAP	57	+	34	12	35
18) Revision Sexualstrafrecht	1981 BJ	65	+	13	13	100
19) Teilrevision Krankenversicherung	1979 BSV	11	n.e.	17	0	0
20) Ehe- und Ehegüterrecht	1977 BJ	97	+	10	10	100

*BA:* Zuständiges Bundesamt;

*tot.:* Total eingegangene Stellungnahmen;

*Eing.:* + (-) EKF wurde (nicht) offiziell zur Stellungnahme eingeladen;

*Antr.:* Anzahl Einzelanträge der EKF;

*Res.:* Resonanz, Anzahl in der Zusammenstellung der Ergebnisse berücksichtigte Anträge der EKF; %: Resonanz in Prozent der gesamten Anzahl EKF-Anträge.

In ihren Eingaben nimmt die EKF je nach materiellem Gehalt des Vorentwurfs entweder *zustimmend* oder *ablehnend* (bzw. *ergänzend*) Stellung.

Eine Auswertung der 20 Eingaben der EKF zeigt, dass zustimmende Stellungnahmen der EKF besser Eingang in die Zusammenstellungen der Vernehmlassungsergebnisse fanden als abweichende (ablehnende oder ergänzende) Positionen: Im Durchschnitt kam es pro Stellungnahme der EKF zu 16 materiell abgrenzbaren Einzelanträgen. Von diesen waren im Mittel 6 affirmativ und 10 ablehnend oder substantiell abweichend. Die affirmativen Forderungen wurden in zwei Dritteln der Fälle (67 Prozent) in den Zusammenstellungen der Vernehmlassungsergebnisse, die ablehnenden oder ergänzenden wurden zu 57 Prozent berücksichtigt. Zieht man für diesen Vergleich die Median-Werte heran, welche sich gegenüber Ausreißern in den Randbereichen als robuster erweisen, ergibt sich eine deutlich bessere Berücksichtigung der affirmativen EKF-Eingaben (93 Prozent) gegenüber den abweichenden Forderungen (57 Prozent).

Bei den 20 untersuchten Stellungnahmen wurde die EKF vom zuständigen Departement in 15 Fällen *offiziell zur Stellungnahme eingeladen*, in 5 Fällen agierte die Kommission von sich aus und gab ihre Stellungnahme ohne offizielle Einladung ein. Der summarische Überblick über die Resonanz der EKF-Stellungnahmen zeigt dabei keine systematisch unterschiedliche Berücksichtigung auf Grund dieses Kriteriums.

## **2.2 Von der Vernehmlassung zum Entwurf**

Die 20 Entscheidungsprozesse können in insgesamt 314 Einzelforderungen der EKF aufgeschlüsselt werden. Von diesen Anträgen gehen 70 als unmittelbar gleichstellungspolitisch relevant in die Analyse ein. Von diesen 70 gleichstellungspolitisch unmittelbar relevanten Einzelanträgen der EKF wurden insgesamt 48 in den Zusammenstellungen der Vernehmlassungsergebnisse durch die Bundesbehörden aufgeführt, dies unter namentlicher Erwähnung der Kommission (69 Prozent). Die Quote der Berücksichtigung ausdrücklich gleichstellungspolitisch relevanter Forderungen der EKF liegt 10 Prozentpunkte über dem Anteil der Berücksichtigung aller im Rahmen der 20 Vernehmlassungseingaben gestellten Einzelforderungen der EKF. Dieses Resultat weist darauf hin, dass verwaltungsintern eine gewisse Selektion der EKF-Forderungen im Hinblick auf den ihr zugeschriebenen Kompetenzbereich nicht auszuschliessen ist.

Die Durchsicht der Botschaften des Bundesrates zu den 20 Entscheidprozessen zeigt, dass 46 der insgesamt 70 Einzelforderungen der EKF auch im Bundesblatt ausdrücklich Erwähnung fanden und somit einer politischen

Beurteilung unterzogen wurden, das entspricht mit 66 Prozent genau zwei Dritteln aller hier untersuchten EKF-Anträge. Schliesslich fanden von den insgesamt 70 Forderungen mit 35 exakt die Hälfte Eingang in einen Gesetzesentwurf zuhanden der eidgenössischen Räte, die Erfolgsquote der Kommission liegt somit bei genau 50 Prozent (vgl. Tab. 2).

*Tabelle 2: Die EKF-Eingaben in der vorparlamentarischen Phase*

		%
Untersuchte EKF-Forderungen in 20 Vernehmlassungen:	70	100
In den Vernehmlassungs-Zusammenstellungen aufgeführt:	48	69
In den Botschaften des Bundesrates erwähnt:	46	66
In die Gesetzesentwürfe aufgenommen:	35	50

Die EKF äusserte sich in 33 der insgesamt 70 Fälle *zustimmend* zu den jeweiligen Anträgen im Vorentwurf, das sind nahezu die Hälfte aller hier untersuchten Fälle. Von diesen Eingaben überlebten nur 25 den vorparlamentarischen Prozess und fanden auch Eingang in den Entwurf zuhanden des Parlaments. Es handelt sich dabei vorwiegend um Wertkonflikte, das heisst um Anträge zu den Revisionen des Sexualstrafrechts, des Eherechts, des Scheidungsrechts oder der Strafbarkeit bei Schwangerschaftsabbruch sowie um Anträge zum neuen Gleichstellungsgesetz (Diskriminierungsverbot, Beweislast, Verbandsklagerecht, Förderungsmassnahmen und Gleichstellungsbüro). Für all diese Fälle gilt, dass sie zumeist auch von Frauenorganisationen und Gewerkschaften mitgetragen und von den vier Bundesratsparteien und einer Mehrheit der Kantone begrüsst wurden.

Hinsichtlich der Frage der Agenda-Leistung der EKF interessieren nun vor allem die Fälle, bei denen die Kommission in ihren Stellungnahmen Anträge stellte, die noch nicht in den Vorentwürfen enthalten waren oder aber materiell von diesen abwichen. Dies trifft für insgesamt 37 der 70 Fälle zu. Lediglich 6 dieser 37 vom Vorentwurf abweichenden Anträge schafften es, in den Entwurf des Bundesrates aufgenommen zu werden. Es sind dies die für die EKF besonders erfolgreichen Eingaben: Mit der Unterstützung weniger Akteure hatte sie etwa bei der Revision des Scheidungsrechts beantragt, dass auch die Ersparnisse der 3. Säule bei einer Scheidung aufgeteilt werden können; beim Gleichstellungsgesetz erreichte sie eine Verbesserung der Prozessstellung der Klagenden, und beim Opferhilfegesetz ist auf ihre Initiative in den Entwurf eingegangen, dass weibliche Opfer von weiblichen Beamten befragt werden müssen. Ebenfalls mit der Unterstützung von nur

wenigen anderen Adressaten wurde die Forderung der EKF bezüglich Besuchsrecht im Falle einer Scheidung zumindest teilweise aufgenommen. Der Bundesrat entschied, das gegenseitige Besuchsrecht von Kind und Elternteil als Ausdruck des Persönlichkeitsrechts in die Gesetzgebung aufzunehmen. Bei der Vorlage für ein Mutterschaftsversicherungsgesetz stellte die EKF neben anderen Akteuren den Antrag, dass nichterwerbstätige Mütter einbezogen werden, weil Erziehungs-, Betreuungs- und Hausarbeit aufgewertet werden müssten. Schliesslich gehört auch der spätere Fall EO-Lösung (Erwerbsersatz bei Mutterschaft) dazu, der durch eine parlamentarische Initiative eingebracht wurde. Die EKF stand hier allerdings in Einklang mit diversen relevanten Akteuren, inklusive Arbeitgeberverbänden, Gewerkschaften, Bundesratsparteien, Kantonen und Frauenorganisationen. Der Bundesrat entschied sich auf Grund des Vernehmlassungsergebnisses für die EO-Variante anstelle der ursprünglich vorgeschlagenen obligatorischen Lösung.<sup>5</sup>

### **3 Angaben zur jeweiligen Konfliktstruktur**

#### **3.1 Die Positionen der Bundesratsparteien**

Für die 70 untersuchten Entscheidungsfälle lassen sich die Vernehmlassungseingaben der vier Regierungsparteien in 63 Fällen auswerten. Die gleichstellungspolitischen Anträge der EKF wurden häufig von der politischen Linken mitgetragen. Die SP-Position stimmte in insgesamt 50 der 63 Fälle im Wesentlichen mit der Position der EKF überein, das sind knapp 80 Prozent. Lediglich in 4 der 63 untersuchten Fälle wich die SP in ihrer Position ausdrücklich von derjenigen der EKF ab: Bei der (zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieser Analyse noch nicht abgeschlossenen) Revision der Ehepaar- und Familienbesteuerung befürwortete die SP in der Vernehmlassung im Gegensatz zur EKF einen Haushaltsabzug «im Umfang von 2000 bis 4000 Franken». Die Position der SP wurde auch von den Gewerkschaften geteilt (vgl. weiter unten), die EKF fand hier bei keiner der vier Bundesratsparteien Unterstützung. Im Rahmen der 11. AHV-Revision unterstützte die Kommission die Angleichung der Witwen- an die Witwerstellung, eine Position, die von der SP wie auch vom Gewerkschaftsbund nicht geteilt wurde. Die EKF-Position stand in diesem Fall mit der Position der drei bürgerlichen Bundesratsparteien in Einklang. Im Rahmen der Revision des Strafgesetzes ging es um die Frage der Ausnutzung einer Notlage; hier lehnte die EKF die Aufhebung des entsprechenden Artikels im Strafgesetzbuch (StGB) ab, die SP dagegen stimmte dem Vorschlag im Vernehmlassungsentwurf auf Streichung kommentarlos zu. Schliesslich ging es bei der Revision des Eherechts

um die Frage des Familiennamens. Die EKF unterstützte hier im Jahr 1977 – ähnlich wie die CVP und die SVP – eine Kompromisslösung, wonach die Brautleute nur durch Erklärung gegenüber dem Zivilstandsbeamten oder der Zivilstandsbeamtin ihren angestammten Namen beibehalten können, während als Familienname der Kinder derjenige des Ehemannes gilt. Die SP wollte über diese Position hinausgehen und forderte gemeinsam mit dem Schweizerischen Gewerkschaftsbund (SGB) mehr Wahlfreiheit in der Namensfrage.

Zusammenfassend lassen sich die 63 Fälle wie folgt aufschlüsseln: In 50 Fällen wurde die EKF-Politik von der SP mitgetragen, davon in 9 Fällen auch mit Unterstützung der drei anderen Regierungsparteien (unbestrittene Fälle). Umgekehrt standen EKF und SP in 9 Fällen gegen die drei bürgerlichen Regierungsparteien (Verteilkonflikte). Bei den restlichen 32 Fällen, in denen die EKF und die SP die gleiche Position einnahmen, finden sich unterschiedliche Gegnerschaften in den bürgerlichen Parteien. Die FDP nahm von der EKF abweichende Forderungen bei Fragen des Steuerrechts, der Geschlechter-Quote, beim Gleichstellungsgesetz und bei der Prämien-gleichheit in der Krankenversicherung ein. Die CVP nahm abweichende Positionen vor allem bei stark polarisierenden Wertfragen ein (Schwangerschaftsabbruch, Scheidungsrecht usw.). Die SVP wich sowohl in distributiven wie auch in wertpolarisierenden Fragen oft von der EKF-Position ab, wobei auch Zustimmung zu Positionen der EKF auftrat, wo dies von der SVP heute in dieser Form nicht mehr zu erwarten wäre. So unterstützte die SVP etwa im Rahmen der Vernehmlassung zum Gleichstellungsgesetz von 1991 die Subventionierung von Frauenförderungsprogrammen durch den Bund und sprach sich ausdrücklich für ein Gleichstellungsbüro mit Untersuchungsbefugnis aus, dies mit Hinweis darauf, dass mit ähnlichen Lösungen im Bereich des Kartellrechts gute Erfahrungen gemacht worden seien.

### **3.2 Die Positionen der Wirtschaftsverbände und der Gewerkschaften**

Für die Wirtschaftsverbände lassen sich 62 Entscheidungsfälle nach den jeweiligen Positionen im Vernehmlassungsverfahren auswerten. Für die vorliegende Untersuchung wurden auf der Arbeitgeberseite die Positionen des Vororts des Schweizerischen Handels- und Industrievereins, des Zentralverbandes der Schweizerischen Arbeitgeberorganisationen (ZSAO) – die beiden Organisationen sind seit dem 15. September 2002 im Dachverband Economiesuisse vereint – sowie des Schweizerischen Gewerbeverbandes (SGV) herangezogen, auf der Arbeitnehmerseite der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB) und die Vereinigung schweizerischer Angestellten-



verbände (VSA). Für die Arbeitgeberseite lässt sich für genau die Hälfte der Fälle (31) Widerstand von mindestens einem der drei Verbände gegen die Positionen der EKF nachzeichnen; in 19 Fällen enthielt sich die Arbeitgeberseite einer Stellungnahme und nur in 6 Fällen kam von dieser Seite eine ausdrückliche Unterstützung für die Position der EKF. Letzteres betrifft vor allem Fragen des Eherechts, des Scheidungsrechts und des Bürgerrechts, alles Wertkonflikte ohne direkte distributive oder redistributive Auswirkungen für die Wirtschaft.

Auf der anderen Seite deckten sich die Stellungnahmen von SGB und VSA<sup>6</sup> in 23 der 62 Fälle mit derjenigen der EKF, in weiteren 19 Fällen kam Support von mindestens einem der beiden Arbeitnehmerverbände, das heisst, für die EKF gab es von dieser Seite in 42 der 62 Fälle eher Zustimmung. Dazu kommen 11 Fälle, zu welchen sich die Arbeitnehmerseite in den entsprechenden Vernehmlassungsverfahren nicht geäussert hat. Lediglich in 3 Fällen stimmte die Position der Arbeitnehmerseite nicht mit den EKF-Anträgen überein. So sprach sich der SGB gegen die Individualbesteuerung aus, «weil sie vor allem Steuerentlastung für Ehepaare mit sehr hohem Einkommen bringen würde». Wie die SP unterstützten SGB, VSA und CNG zudem den Haushaltsabzug in der Revision der Ehepaar- und Familiensteuer. Schliesslich verlangte der SGB im Rahmen der Eherechtsrevision von 1977 analog zur SP eine weitergehende Regelung als die EKF, was die Freiheiten bei der Wahl des Familiennamens betrifft. In 6 Fällen kam es zu unterschiedlichen Stellungnahmen von SGB und VSA.

Auffallend ist, dass sich die Arbeitgeberverbände in rein quantitativer Sicht bei ausdrücklich gleichstellungspolitisch relevanten Politikformulierungsprozessen nicht wesentlich häufiger durchzusetzen vermochten als die EKF (das Verhältnis liegt bei 16 zu 14). Allerdings bessern Spezialgesetzgebungen wie das Gleichstellungsgesetz – hier setzte sich die EKF mit Unterstützung der Gewerkschaften im vorparlamentarischen Prozess gegenüber der Arbeitgeberseite in 5 Fällen durch – die Bilanz zugunsten der EKF wesentlich auf. Stand die EKF in Koalition mit den Arbeitnehmerorganisationen, liess sich diese Position in drei Vierteln der Fälle durchsetzen (9 von 12 Fällen). Wenn hingegen der Support seitens der Arbeitnehmer fehlte oder diese gar gegen die Position der EKF eintraten, schwanden die Erfolgsaussichten der Kommission. Von den 9 Fällen, bei denen mindestens eine Arbeitnehmerorganisation gegen die EKF Position bezog, scheiterte die Kommission in 8 Fällen (Fälle aus den Bereichen Steuerrecht, AHV und BVG, Scheidungsrecht, Namensrecht und Bürgerrecht).

### 3.3 Positionen der Kantone

Neben den Stellungnahmen der Verbände und der Parteien werden an dieser Stelle auch die Positionen der Kantone zu denjenigen der EKF in Relation gesetzt. Die Stellungnahmen der Kantone sind insbesondere dort relevant, wo diese Vollzugsaufgaben übernehmen. Die Kantone haben zu 64 von den in dieser Analyse untersuchten 70 EKF-Forderungen ebenfalls Stellung bezogen. Nimmt man die Beteiligung der Kantone an den Vernehmlassungsverfahren als Gradmesser ihres grundsätzlichen Interesses an der jeweiligen Materie, so kann für 16 der 64 Fälle festgestellt werden, dass dieses Interesse eher gering ausfiel: In diesen 16 Fällen äusserten sich jeweils weniger als 10 Stände. In weiteren 20 Fällen kann ein mittleres bis starkes Interesse festgestellt werden (hier äusserten sich jeweils 10 bis 19 Kantone), und schliesslich war das Interesse der Kantone gemessen an der Zahl eingegangener Stellungnahmen in 28 Fällen sehr gross (20 bis 26 Stellungnahmen). Um Verzerrungen möglichst zu vermeiden, werden an dieser Stelle nur diejenigen Fälle untersucht, bei denen ein mittleres oder grosses Interesse der Kantone bestand und somit mindestens 10 Stände am Vernehmlassungsverfahren teilgenommen haben. Es zeigt sich insgesamt eine relativ grosse Übereinstimmung der Positionen der Kantone mit derjenigen der EKF. In 26 der 48 Fällen stimmten die Kantone mehrheitlich der Position der EKF zu, dabei kam es in 6 Fällen gar zu einer Zustimmung aller stellungnehmenden Kantone. Die Kantone machten bei ablehnender Position vor allem zu erwartende Probleme beim Vollzug, administrative Umtriebe oder andere Kostengründe geltend.<sup>7</sup> So machten zahlreiche Kantone auf Vollzugsprobleme bei der Reform der Ehepaar- und Familienbesteuerung aufmerksam, worauf der Bundesrat die Individualbesteuerung (Fall 8) sowie das Wahlrecht für Konkubinatspaare (Fall 9) aus dem Entwurf strich. Bei der Revision des Eherechts 1977 wehrte sich eine Mehrheit der Kantone erfolgreich gegen eine flexiblere Gestaltung des Namensrechts. Auch bei der Revision des Scheidungsrechts forderten die Kantone entgegen der EKF-Position ein möglichst einfaches und unkompliziertes Scheidungsverfahren nach einem Jahr Trennung.

Widerstand seitens der Kantone gab es auch bezüglich der Forderung nach Frauenquoten in der Politik. Die Kantone befürchteten unter anderem Einschränkungen bei der Wahllistenzusammenstellung. Ähnliche Argumente machten sie auch bei der Revision des Bürgerrechts geltend. Gegen die Einführung des Rentenalters 62 sowie gegen eine Senkung des Koordinationsabzuges im BVG führten sie Kostenfolgen an. Wo hingegen durch die Positionen der EKF mit finanziellen Entlastungen gerechnet werden

konnte, kam seitens der Kantone mehrheitliche Unterstützung. So sprachen sich bei der Reform der Ehepaar- und Familienbesteuerung 21 Kantone für die eingeschränkte Solidarhaftung der Ehegatten aus. Die Kantone unterstützten auch fast vollständig die Aufhebung des Nachtarbeitsverbots. Von den insgesamt 26 EKF-Forderungen, bei denen es seitens der Kantone zu einer mehrheitlichen Unterstützung kam, wurden deren 20 in den Entwurf des Bundesrates aufgenommen. Es handelte sich dabei aber meistens um wenig umstrittene Fragen.

#### **4 Schlussfolgerungen**

Das Instrument der Vernehmlassung erfüllt für die Bundesbehörden verschiedene Funktionen: Neben der heute zentralen Funktion als eigentliche Politikverträglichkeitsprüfung (Akzeptanztest bei den Adressaten) dient es dem Bund zur milizmässigen Nutzung von Sachverstand (Informationsbeschaffung), als Praktikabilitätstest im Hinblick auf den Vollzug, aber auch zur gezielten Vorbereitung der politischen Akteure auf geplante oder zu erwartende politische Richtungsänderungen. Insgesamt zeigen die Ergebnisse eine gute Resonanz der gleichstellungspolitisch motivierten Vernehmlassungseingaben der EKF, mit 35 von 70 Anträgen fand die Hälfte der Einzelanträge Eingang in den jeweiligen Gesetzesentwurf zuhanden des Parlaments. Eine Kontrolle der Positionen anderer, referendumsfähiger Akteurgruppen weist allerdings auf eine eher geringe politische Bedeutung der Kommission hin (Akzeptanztest). Für die vorparlamentarische Phase ist ein nachweisbarer Agenda-Effekt von Vernehmlassungseingaben der EKF nur dort eindeutig feststellbar, wo die Kommission über bekannte und von referendumsfähigen Akteurgruppen bereits vertretene Interessenlagen hinaus neue, sachdienliche Hinweise und Lösungsvorschläge eingebracht hat.

## 5 Anhang: Synoptische Darstellung der EKF-Resonanz

Tabelle 3:

Die EKF-Resonanz im Politikformulierungsprozess:

(Erläuterungen vgl. vorangehende Seite).

EntscheidungsfDle	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
1: Politische Rechte: Wissenschaftliche Begleitung										
2: Politische Rechte: Wahllisten-Quote										
3: Politische Rechte: Informationskampagnen										
4: Revision OR/ PI Triponez: Finanzierung							off.	off.	off.	off.
5: Revision OR/ PI Triponez: Dauer 16 Wochen							off.	Off.	off.	off.
6: Revision OR/ PI Triponez: Elternurlaub										off.
7: Revision OR/ PI Triponez: Geltungsbereich							off.	off.	off.	off.
8: Familienbesteuerung: Individualbesteuerung										off.
9: Familienbesteuerung: Wahlrecht Konkubinatspaare									DB	off.
10: Familienbesteuerung: Haushaltsabzug										off.
11: Familienbesteuerung: Haftung der Ehegatten										off.
12: 11. AHV-Revision: Rentenalter 62										off.
13: 11. AHV-Revision: Flexibilisierung des Rentenalters									DB	off.
14: 11. AHV-Revision: Hinterlassenenrente									DB	off.
15: 1. BVG-Revision: Rentenalter 62										off.
16: 1. BVG-Revision: Koordinationsabzug									DB	off.
17: 1. BVG-Revision: Witwerrente										off.
18: Sexualstrafrecht 1998: Verjährung Sexualdelikte										
19: Sexualstrafrecht 1998: Besitz harter Pornographie										
20: Frauenmindestquoten für NR: Wahllisten-Quote										
21: Schwangerschaft: Fristenregelung 16 Wochen										
22: Schwangerschaft: Finanzierung Krankenkasse										
23: Schwangerschaftsabbruch: Beratung										
24: Familienname der Ehegatten										
25: Mutterschaftsversicherung: Urlaub Erwerbstätige										
26: Mutterschaftsversicherung: Geltungsbereich										
27: Mutterschaftsversicherung: Dauer 16 Wochen										
28: Mutterschaftsversicherungsgesetz IV: Elternurlaub										
29: Arbeitsgesetz: Aufhebung Nachtarbeitsverbot 1997										
30: Arbeitsgesetz: Aufhebung Nachtarbeitsverbot 1993										
31: Arbeitsgesetz: Aufhebung Nachtarbeitsverbot 1990		/	/	/	/	/	/	/	/	/
32: Scheidungsrecht: Abschaffung des Schuldprinzips										
33: Scheidungsrecht: Scheidungsverfahren										
34: Scheidungsrecht: Teilung Anwartschaften 2. Säule										
35: Scheidungsrecht: 2. Säule und Unterhaltszahlung										
36: Scheidungsrecht: Ersparnisse der 3. Säule					nn	nn		nn	nn	
37: Scheidungsrecht: Gemeinsames Sorgerecht										
38: Scheidungsrecht: Besuchsrecht										
39: Gleichstellungsgesetz: Diskriminierungsverbot										
40: Gleichstellungsgesetz: Prozessstellung										
41: Gleichstellungsgesetz: Beweislastregelung										
42: Gleichstellungsgesetz: Verbandsklagerecht										
43: Gleichstellungsgesetz: Kündigungsschutz										
44: Gleichstellungsgesetz: Förderung/ Beratungsstellen										
45: Gleichstellungsgesetz: Gleichstellungsbüro										
46: Rev. KVG 1990: Obl. Krankenpflegeversicherung										
47: Rev. KVG 1990: Prämiengleichheit										
48: Rev. KVG 1990: Freiwillige Taggeldversicherung										
49: Freizügigkeitsgesetz: Teilzeit-Arbeitnehmende										
50: Freizügigkeitsgesetz: Scheidung										
51: Freizügigkeitsgesetz: Informationspflicht										
52: Freizügigkeitsgesetz: Barauszahlung, Unterschrift										

### **Erläuterungen zur Tabelle 3:**

Schattierte Flächen in Tabelle 3 weisen aus, dass die jeweilige EKF-Position in dieser Phase berücksichtigt wurde (schwarz: vollständig, grau: teilweise), leere Felder stehen für EKF-Anträge, die in der jeweiligen Phase nicht berücksichtigt wurden. Der Politikformulierungsprozess ist in drei Phasen unterteilt. Die Eckpunkte, an denen die Berücksichtigung der EKF-Forderungen erhoben wurden, sind mit den Buchstaben A bis J gekennzeichnet:

---

#### **1) Vorparlamentarische Phase**

- A Vernehmlassungsentwurf
- B Zusammenstellung der Vernehmlassungsergebnisse (namentliche Erwähnung EKF)
- C Botschaft (ohne namentliche Erwähnung EKF)
- D Gesetzesentwurf zuhanden des Parlaments

#### **2) Parlamentarische Phase**

- E Nationalrat (in Form eines Antrages diskutiert)
- F Nationalrat (Entscheid)
- G Ständerat (in Form eines Antrages diskutiert)
- H Ständerat (Entscheid)
- I Parlamentsbeschluss

#### **3) Direktdemokratische Phase**

- J Situation nach Durchlauf der direktdemokratischen Phase
  - DB: Die parlamentarische Beratung steht beim Abschluss der Arbeit in der Differenzbereinigung
  - nn: Forderung wurde über den Verordnungsweg eingelöst
  - off.: Parlamentsdebatte beim Stand März 2003 noch nicht abgeschlossen oder aber Referendumsfrist noch nicht abgelaufen
  - /: Gesetzgebungsprozess wurde abgebrochen
-

## Anmerkungen

- 1 Das Vernehmlassungsverfahren des Bundes stand zum Zeitpunkt der Fertigstellung der hier referierten Studie selbst in Revision (im Rahmen einer Teilrevision des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG); vgl. BBl 2003 493 (04.02.2003).
- 2 Die EKF ist eine ausserparlamentarische Verwaltungskommission des Bundes und wurde 1976 als beratendes Organ für gleichstellungspolitische Fragen eingesetzt. Eine zentrale Aufgabe der EKF ist die Mitwirkung in der Gesetzgebung (vgl. Geschäftsreglement der EKF vom 25. Mai 2000).
- 3 Der vorliegende Bericht basiert auf Ergebnissen dieser Auftragsstudie, vgl. Senti/Schläpfer (2004). Als Grundlage für die Studie dienten zudem bestehende Fallstudien zur Gleichstellungspolitik (vgl. Senti 1994).
- 4 Für Detailinformationen zu den einzelnen Entscheidungsfällen und zu den EKF-Positionen vgl. Senti/Schläpfer (2004) sowie [http://www.frauenkommission.ch/pdf/senti-studie\\_d.pdf](http://www.frauenkommission.ch/pdf/senti-studie_d.pdf).
- 5 Für ausführliche Angaben zu den einzelnen Entscheidungsfällen und den EKF-Positionen vgl. Senti/Schläpfer (2004) oder [http://www.frauenkommission.ch/pdf/senti-studie\\_d.pdf](http://www.frauenkommission.ch/pdf/senti-studie_d.pdf).
- 6 Seit dem 14. Dezember 2002 tritt der VSA mit den Verbänden und Gewerkschaften des CNG unter einer neuen Dachorganisation der Arbeitnehmenden mit dem Namen Travail Suisse auf.
- 7 EKF-Anträge, die von den Kantonen mehrheitlich aus Kostengründen abgelehnt wurden: Individualbesteuerung sowie Wahlrecht für Konkubinatspaare bei der Reform der Ehepaar- und Familienbesteuerung, Rentenalter 62 sowie Flexibilisierung des Rentenalters bei der 11. AHV-Revision, Rentenalter und Koordinationsabzug bei der 1. BVG-Revision, Frauenmindestquote für den Nationalrat, Revision des Bürgerrechts und der Namensregelung im neuen Eherecht.

## Literatur

- Blaser, Jeremias, 2003, Das Vernehmlassungsverfahren in der Schweiz. Organisation, Entwicklung und aktuelle Situation, Leske und Budrich, Opladen.
- Keller, Martin, 1997, Fragen des Vernehmlassungsverfahrens, *LeGes* 1997/2, S. 11–16.
- Klöti, Ulrich, 1987, Das Vernehmlassungsverfahren – Konsultation oder Ritual, *Stimmen zur Staats- und Wirtschaftspolitik* (78), S. 1–10.
- Linder, Wolf, 1999, Schweizerische Demokratie: Institutionen, Prozesse, Perspektiven, Bern.
- Neidhard, Leonard, 1970, Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums, Bern.
- Parlamentarische Verwaltungskontrolstelle, 1997, Vollzug von Bundespolitiken und Vernehmlassung der Kantone, 1. Schlussbericht: Zusammenfassung und Schlussfolgerungen der Parlamentarischen Verwaltungskontrolstelle (PVK) zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates, Bern.
- Senti, Martin, 1994, Geschlecht als politischer Konflikt. Erfolgsbedingungen einer gleichstellungspolitischen Interessendurchsetzung, *Berner Studien zur Politikwissenschaft*, Bern.
- Senti, Martin/Schläpfer, Martina, 2004, Die Resonanz von Vernehmlassungseingaben der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen. Eine Evaluationsstudie im Auftrag der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen (Kurzfassung), Bern.
- Weitere verwendete oder zitierte Quellen:*
- Amtliches stenographisches Bulletin der Bundesversammlung, (diverse Jahrgänge).
- Année Politique Suisse (APS, diverse Jahrgänge).
- Bundesblatt der schweizerischen Eidgenossenschaft (BBl, diverse Jahrgänge).
- Eidgenössische Kommission für Frauenfragen: Frauenfragen (diverse Jahrgänge).
- LeGes, Gesetzgebung heute, Nr. 1997/2.
- Zusammenstellungen und Zusammenfassungen der Auswertung von Vernehmlassungsverfahren des Bundes (div. Bände).

## Résumé

*L'article traite de la résonance des prises de position de la Commission fédérale pour les questions féminines (CFQF) dans les processus de décision préliminaires aux débats parlementaires, et ce au cours des 25 dernières années (de 1976 à 2001). D'un point de vue quantitatif, on constate que près d'un tiers des prises de position ayant porté sur 20 projets législatifs, nouvelles lois ou révisions, ont été entièrement intégrées aux rapports présentés par les autorités fédérales à l'issue de la procédure de consultation; un tiers ont été pris en compte partiellement, ou en substance, alors que le dernier tiers des avis exprimés n'ont pas été inclus dans les positions de la commission consultative. Or, on ne distingue pas de différences systématiques dans l'impact des avis exprimés au fur et à mesure des années, et il n'est pas davantage possible d'attribuer les variations aux différentes autorités compétentes au sein de l'administration fédérale. La question de savoir si la CFQF s'est exprimée parce qu'elle y avait été officiellement invitée ou parce qu'elle avait spontanément choisi de le faire n'est pas non plus pertinente. En revanche, on constate des différences systématiques dans l'impact de ces prises de position selon que l'on distingue entre l'expression d'une approbation des propositions des autorités et l'expression d'un avis divergent (rejet ou complément). Dans le premier cas, les avis sont nettement mieux considérés. L'analyse systématique de 70 revendications directement pertinentes à une politique égalitaire, formulées dans 20 prises de position, permet d'esquisser le tableau suivant : de ces 70 revendications, 48 ont été intégrées aux rapports des autorités fédérales sur les résultats de la procédure de consultation, alors que 35 ont trouvé leur place dans un projet de loi. L'analyse qualitative de ces prises de position, à l'inclusion de la comparaison avec des avis similaires exprimés par des groupes d'acteurs susceptibles d'agir par référendum (partis, organisations économiques, cantons), permet de conclure que les prises de position de la CFQF dans une procédure de consultation produisent des effets distincts surtout quand la commission attire l'attention dans le projet présenté par les autorités sur un problème qui jusque-là n'avait pas été décelé, ou qu'elle apporte des indications utiles ou propose des solutions que les autres groupes d'acteurs n'avaient pas pensé à préconiser.*